

**CESIONES URBANISTICAS GRATUITAS - Compensación en dinero: naturaleza urbanística / COMPENSACION EN DINERO - Por obligación de cesiones urbanísticas gratuitas / COMPENSACION EN DINERO POR CESIONES URBANISTICAS GRATUITAS - No tiene naturaleza tributaria / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - Régimen legal / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - Compensaciones en dinero por obligación de cesión de terrenos a favor del municipio**

El demandante formuló, en esencia, dos cargos: el primero orientado a demostrar que el acto acusado constituye una aplicación errada de la facultad que los artículos 13, 14 y 15 de la Ley 388/97 le confieren a los municipios para ordenar la cesión gratuita de terrenos a los propietarios de obras urbanísticas, y el segundo, orientado a demostrar que la norma acusada estableció un impuesto que no ha sido creado ni autorizado por la ley. (...) A juicio de la Sala el texto demandado (párrafo 2 del artículo 125 del Acuerdo Municipal 109 de 2004) no debe considerarse necesariamente como la creación de un impuesto porque algunas disposiciones legales permiten exigir, a título de obligaciones urbanísticas imputables a los propietarios de inmuebles, compensaciones en dinero en virtud de actividades de construcción en vez de cesiones gratuitas de terrenos, como el numeral 2.6., del artículo 15 de la Ley 388 de 1997 que se estudiará más adelante. Además, el acto acusado resultó del ejercicio de facultades relacionadas con el ordenamiento territorial, conferidas al Municipio por la Ley 388/97. En efecto, el Concejo Municipal de Palmira no pretendió el ejercicio de facultad impositiva alguna y si bien el acto acusado contiene una obligación, ésta no tiene naturaleza tributaria sino urbanística porque se orienta a regular el uso del suelo y la ordenación del territorio municipal. Prueba de lo anterior es que el Acuerdo No. 109 de 14 de marzo de 2001 del que forma parte la norma demandada invoca expresamente como su fundamento normativo la Ley 388 de 18 de julio de 1997, “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”, que persigue igualmente la regulación del uso del suelo y la ordenación del territorio municipal. Por otra parte, el Acuerdo mencionado contiene “el plan de ordenamiento territorial de Municipio”, materia que no guarda relación con el tema impositivo. El contexto en que está ubicada la norma acusada, hace creíble las expresas manifestaciones del Municipio de Palmira, según las cuales, lo que pretendió al expedirla fue obtener una compensación en dinero por la obligación de ceder gratuitamente terrenos a favor del Municipio, con fundamento en las facultades que le confieren los siguientes artículos del Capítulo III de la Ley 388/97 que regula los planes de ordenamiento territorial (se citan los artículos 11 a 15 de esa normativa).

**FUENTE FORMAL:** LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 15 NUMERAL 2.6

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO MUNICIPAL 109 DE 2001 (14 de marzo) DEL CONCEJO MUNICIPAL DE PALMIRA – ARTICULO 125 PARAGRAFO 2 (Anulado)

**PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - Componente urbano: definición / COMPONENTE URBANO DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - Elementos: cesiones urbanísticas gratuitas / CESIONES URBANISTICAS GRATUITAS - Elemento del componente urbano del POT / CESIONES URBANISTICAS GRATUITAS - Autorizadas únicamente respecto del suelo urbano y de expansión urbana / CESIONES URBANISTICAS GRATUITAS - No están autorizadas para el suelo rural / NORMAS URBANISTICAS GENERALES - Definición. Alcance / NORMAS URBANISTICAS GENERALES -**

## **Se refieren al componente urbano del POT / CESIONES URBANISTICAS GRATUITAS - Compensación en dinero**

De las disposiciones que invocó el Municipio para justificar las cesiones gratuitas a su favor, las que en realidad tratan sobre ese tema son las contenidas en los artículos 13 y 15 transcritos. En efecto, el artículo 13 trata sobre el componente urbano del plan de ordenamiento y lo define como “un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas”, componente que deberá contener, entre otros requisitos, “2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras”. Conviene precisar en este punto que, tal como lo señaló el actor, el artículo 13 de la Ley 338/97 no sirve a los fines de fundamentar la cesión gratuita a que se refiere el Municipio demandado porque únicamente la autoriza respecto del suelo urbano y de expansión urbana, mientras que el acto acusado la autoriza respecto del suelo en zona rural. Tampoco sirve como fundamento a la norma demandada la autorización para señalar las cesiones urbanísticas gratuitas contenidas en el numeral 2 del artículo 15 ibídem que regula lo atinente a las normas urbanísticas generales, pues ellas se definen como “...aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión...”. Además se precisa que dichas normas se refieren al “componente urbano del plan”, y que hacen parte de ellas “2.6 Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso.” El artículo 15 señala de modo claro e inequívoco que las normas atinentes a cesiones urbanísticas gratuitas y las directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, hacen parte del componente urbano del plan de ordenamiento territorial y se aplican a las zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. En consecuencia, no se aplican al componente rural dentro del cual está ubicada la norma demandada en el plan de ordenamiento territorial del Municipio de Palmira.

**FUENTE FORMAL:** LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 13 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 15 NUMERAL 2.6

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO MUNICIPAL 109 DE 2001 (14 de marzo) DEL CONCEJO MUNICIPAL DE PALMIRA – ARTICULO 125 PARAGRAFO 2 (Anulado)

**ACTUACIONES URBANISTICAS - Definición. Reglamentación / ACTUACIONES URBANISTICAS - Cesiones gratuitas. Aplicación en componente urbano del POT exclusivamente**

El artículo 37 ibídem invocado igualmente por el actor tampoco permite fundamentar el acto acusado porque si bien establece que “las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer

con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general” lo cierto es que no se refiere al suelo de la zona rural al que aludió el acto acusado sino al urbano, como se desprende del artículo 36 ibídem que define las actuaciones urbanísticas como “la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles” y establece que “cada una de estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución que son orientadas por el componente urbano del plan de ordenamiento y deben quedar explícitamente reguladas por normas urbanísticas expedidas de acuerdo con los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en los artículos 13, 15, 16 y 17 de la presente ley”.

**FUENTE FORMAL:** LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 36 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 37

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO MUNICIPAL 109 DE 2001 (14 de marzo) DEL CONCEJO MUNICIPAL DE PALMIRA – ARTICULO 125 PARAGRAFO 2 (Anulado)

**COMPONENTE RURAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL - Imposibilidad de incluir compensaciones por obligación de cesiones urbanísticas gratuitas / COMPENSACION EN DINERO POR CESIONES URBANISTICAS GRATUITAS - Ilegalidad de norma que las autoriza en componente rural del POT de Palmira**

En suma, las disposiciones comentadas de la Ley 388/97 no facultaban al Municipio de Palmira para establecer el pago de compensación alguna en dinero por las áreas ocupadas por los ingenios azucareros y las plantas industriales que pretendieran ampliarse o diversificarse, disposición contenida en el componente rural del plan de ordenamiento territorial. La disposición demandada fue expedida, tal como lo señaló el actor, en virtud de una errada interpretación de las facultades conferidas a los Municipios por los artículos 13 y 15 de la Ley 388/97, en especial del numeral 2.6 del artículo 15 que establece que el componente urbano del plan de ordenamiento territorial contendrá “las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso.” puesto que podía aplicarse al componente rural del plan, como lo aplicó el Municipio demandado. Se concluye de lo anterior que el acto demandado violó efectivamente los artículos 13 y 15 de la Ley 388/97, razón suficiente para confirmar la sentencia anulatoria proferida por el a quo.

**FUENTE FORMAL:** LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 13 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 15

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO MUNICIPAL 109 DE 2001 (14 de marzo) DEL CONCEJO MUNICIPAL DE PALMIRA – ARTICULO 125 PARAGRAFO 2 (Anulado)

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

Bogotá, D.C., dos (2) de septiembre de dos mil diez (2010)

**Radicación número: 76001-23-31-000-2002-00941-01**

**Actor: MANUELITA S. A.**

**Demandado: CONCEJO MUNICIPAL DE PALMIRA**

**Referencia: APELACION SENTENCIA**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de 16 de marzo de 2005 proferida por la Sala de Descongestión de los Tribunales Administrativos del Valle del Cauca, Nariño, Cauca y Quindío, por medio de la cual se declaró la nulidad del parágrafo 2 del artículo 125 del Acuerdo Municipal 109 de 14 de marzo de 2001 proferido por el Concejo Municipal de Palmira, *“Por el cual se adopta el plan de ordenamiento territorial”*.

## **I. ANTECEDENTES.**

### **1. La demanda.**

a) Pretensiones: En ejercicio de la acción de nulidad la demandante solicitó la declaratoria de nulidad de la norma señalada en el epígrafe, cuyo texto es el siguiente:

#### **“TÍTULO III. COMPONENTE RURAL.**

Subcapítulo 3. Área de Actividad Especializada Agroindustrial y Manufacturera.

**Artículo 125. Definición.** Se determina como Área de Actividad Especializada Agroindustrial y Manufacturera las señaladas en el Plano No. A 12 para este propósito así como las áreas ocupadas por los Ingenios y otros establecimientos industriales actualmente en funcionamiento o que puedan ser reutilizadas para usos similares.

**Parágrafo 1.** Las áreas ocupadas por los ingenios azucareros y las plantas industriales a diversificarse podrán ampliarse o diversificarse siempre y cuando el desarrollo propuesto sea colindante o adyacente y cuente con la autorización de la entidad ambiental competente.

**“Parágrafo 2. Estos nuevos desarrollos deberán ceder el equivalente al valor del 10% del terreno en bruto del área del nuevo proyecto, en dinero, para la construcción, adecuación y dotación de zonas verdes y**

**servicios dotacionales en los centros poblados, con preferencia en el más cercano al desarrollo propuesto. La estimación del valor del globo de terreno para aplicar la cesión, se hará mediante avalúo inmobiliario solicitado a las autoridades competentes.”**

**b) Hechos:**

El Concejo Municipal de Palmira aprobó en dos debates el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial y el Alcalde lo sancionó el 14 de marzo de 2001 y lo publicó los días 15 y 16 del mismo mes y año.

- La Ley 388 de 1997 en sus artículos 12, 13 y 14 establece que el POT debe tener tres componentes - General, Urbano y Rural.

- El artículo 13 ibídem dispone que el componente urbano del plan de ordenamiento territorial puede incluir cesiones urbanísticas gratuitas exigibles a los urbanizadores por concepto de zonas verdes y vías.

- El artículo 15-2 ibídem permite a los municipios establecer obligaciones urbanísticas a los propietarios, cuando se trate del desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión y en el numeral 2.6 faculta para establecer cesiones urbanísticas gratuitas para los desarrollos comprendidos dentro del perímetro urbano y suelo de expansión.

- Ninguna ley faculta a los municipios para exigir cesiones gratuitas para desarrollos en el suelo rural, por la construcción de plantas agroindustriales u otras.

- El artículo 313 superior en concordancia con el artículo 338 ibídem dispone que los concejos municipales sólo pueden establecer los impuestos creados o autorizados por Ley.

- Ninguna ley autoriza a los municipios para establecer un impuesto a cargo de los ingenios azucareros o plantas industriales o agroindustriales por la ampliación o diversificación de sus plantas y cuyo valor corresponda al del área sobre la cual se proyecte realizar la ampliación o diversificación.

- De acuerdo con la Ley 388/97, el Plan de Ordenamiento Municipal – POT – del Municipio de Palmira contiene un componente general (título 1, artículos 1 al 82); un componente rural (título ii, artículos 83 al 161) y un componente urbano (título iii, artículos 162 al 298).

- La norma demandada figura en el componente rural.

### **c) Normas violadas y concepto de la violación**

El acto acusado violó los artículos 95-9, 338 y 363 constitucionales y 13-2, 14, 15-2 (2.6) de la Ley 388 de 1997.

Para sustentar esas acusaciones el actor manifestó que los artículos 13, 14 y 15-2 de la Ley 388/97 autorizan a los Municipios para que en el POT establezcan normas generales sobre cesiones urbanísticas gratuitas únicamente para efectos de vías internas de las urbanizaciones o proyectos urbanísticos y para zonas verdes o comunales, dentro del perímetro urbano y suelo de expansión del municipio, pero no en el área rural y menos aún para ordenar que dicha cesión se efectúe en dinero por la diversificación o ampliación de las plantas industriales o ingenios azucareros.

El acto acusado violó los artículos 95-9, 313-4, 338 y 363 superiores porque sin facultad legal el Municipio creó un impuesto cuyo sujeto pasivo es el ingenio azucarero o planta industrial ubicada en el área rural de Palmira; el hecho generador es la ampliación o diversificación de Ingenio o Planta existente; la base gravable es el valor bruto del área que se proyecte utilizar en la ampliación o diversificación y la tarifa es del 10% del valor bruto del área proyectada. Y además le dio destinación específica.

También violó los derechos constitucionales a la libertad de empresa y de industria y al trabajo porque impide crear industria y fuentes de empleo, así como el artículo 338 que dispone que los Concejos tienen capacidad impositiva de acuerdo con la ley, pues ninguna ley crea o autoriza el impuesto comentado.

Violó además, el artículo 363 de la Constitución, porque estableció un impuesto discriminatorio e inequitativo que se aplica a las plantas industriales e ingenios azucareros ubicados en el suelo rural pero no a los ubicados en suelo urbano.

Finalmente, se vulneró el principio de unidad de materia previsto en el artículo 72 de la Ley 136 de 1994 porque el objetivo del Acuerdo 109/01 fue el de adoptar el plan de ordenamiento territorial del Municipio de Palmira de acuerdo con la ley 388/97 y ésta no regula la creación de impuesto alguno.

Con los mismos fundamentos fácticos y jurídicos el actor pidió la suspensión provisional del acto acusado (fs. 167 a 180)

## **2. La contestación.**

El Municipio de Palmira contestó oportunamente la demanda mediante apoderado y se opuso a las pretensiones con el argumento de que no creó un nuevo impuesto mediante el acto acusado y se limitó, en cumplimiento de las atribuciones que le confiere la Ley 388/97, a regular las cesiones por parte de quienes adelantan procesos urbanísticos para proveer espacio público y zonas verdes, aunque dichos procesos se adelanten en suelos cuyo uso sea diferente al residencial, sólo que la norma acusada exige que dicha cesión se compense en dinero (fs. 194 y siguientes).

## **3. Alegatos de conclusión en primera instancia**

Dentro de la oportunidad legal el demandante presentó alegatos en los que reiteró en lo sustancial los hechos y razones que expuso en la demanda (fs. 211-219). El Municipio demandado, por su parte, reiteró los hechos y razones que expuso en la contestación (fs. 230-238).

## **4. Intervención del Ministerio Público en primera instancia**

El Agente del Ministerio Público no rindió concepto.

## **II. EL FALLO APELADO.**

Mediante sentencia de 16 de marzo de 2005 el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca declaró la nulidad del acto acusado.

Para sustentar su decisión manifestó que el componente rural de POT es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro e infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales

Acogió la tesis del actor según la cual el párrafo del artículo 125 del Acuerdo 109/01 acusado crea una contribución obligatoria en dinero para los ingenios azucareros y Plantas Industriales a diversificarse y desestimó el argumento del Municipio demandado según el cual la norma acusada se funda en el **artículo 37 de la Ley 388 de 1997** que lo autoriza para ordenar a quienes efectúen desarrollos urbanísticos la cesión de zonas verdes, aunque en este caso compensada en dinero.

Aseguró que cuando el demandado afirma que “todo **proceso urbanístico**, incluyendo los usos diferentes al área residencial debe de ceder zonas verdes”, confunde desarrollo urbanístico con diversificación de plantas Industriales e Ingenios en zonas rural.

Precisó que el párrafo acusado no ordena “ceder zonas verdes”, ni compensarla en dinero sino ceder el 10 % en dinero del valor del terreno a ampliar; y aunque el Municipio pretende justificar dicha obligación aludiendo a “Todo Proceso Urbanístico”, en realidad se refiere al componente rural.

El Municipio erradamente consideró que la cesión de zonas verdes aplicable a *“suelos con usos diferentes al área residencial”* se aplica a *“áreas rurales”*, pues el hecho de no ser residenciales, no quiere decir que sean rurales pues el artículo 33 de la ley 388/97 define estos suelos como aquellos que no son aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.

Concluyó que el artículo 13 de la Ley 388 de 1997 autoriza establecer, a cargo de los **urbanizadores**, cesiones urbanísticas gratuitas, **dentro del componente urbano del POT** (Artículo 13 de la Ley 388), **pero no dentro de su componente rural** del cual hace parte la norma demandada, y que ésta en realidad creó un impuesto a quienes quieran ampliar sus ingenios o plantas industriales.



Además, desconoció el Municipio demandado que el artículo 313 superior faculta a los concejos municipales para crear tributos de acuerdo con la Constitución y la ley, y ninguna ley facultó al Municipio de Palmira *“para crear cesiones gratuitas en las áreas rurales, ni mucho menos la creación de un gravamen como símil de una cesión gratuita de terreno”* (fs. 241 a 249)

### III. EL RECURSO DE APELACIÓN.

El apoderado de la parte demandante presentó oportunamente recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia y reiteró que el acto demandado no violó las normas constitucionales y legales invocadas por el actor y que para expedirlo el Concejo Municipal se fundó en la Constitución Política, la Ley 92/89, el Decreto 2150/95 y la Ley 388/97.

Explicó que de acuerdo con los artículos 12, 13 y 14 de la Ley 388/97, cuyos textos transcribió, el Plan de Ordenamiento Territorial tiene tres componentes: general, urbano y rural, y que todo proceso urbanístico requiere para su ejecución licencia urbanística para cuya expedición se requiere cumplir con el requisito de ceder zonas verdes. Esa cesión también comprende a usos diferentes al área residencial.

El acto demandado no creó un impuesto sino que reglamentó una actividad urbanística cuya ejecución dependía de que se concediera una licencia ambiental y se efectuaran cesiones gratuitas al municipio, sólo que en lugar de ella estableció una compensación en dinero.

Afirmó que el acto demandado también tiene fundamento en el artículo 37 de la Ley 388/97 que establece que *“las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, **las cesiones gratuitas** que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo XI de esta ley...”*.

Señaló, finalmente, que el acto cuestionado se dictó con fundamento en el artículo 5 de la Ley 98/89, modificado por el artículo 117 de la Ley 388/97, que define el concepto de espacio público y en el artículo 99 de esta última Ley que regula las licencias y sanciones urbanísticas (fs. 252 a 261).

#### **IV. ALEGATOS EN LA SEGUNDA INSTANCIA.**

El apoderado de la parte demandante presentó alegatos en los que manifestó su conformidad con el fallo apelado y reiteró los hechos y razones que expuso en la demanda. (fs. 8-17 del cuaderno No. 2).

La parte demandada no presentó alegatos.

#### **V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN SEGUNDA INSTANCIA.**

El Agente del Ministerio Público no rindió concepto de fondo.

#### **VII. CONSIDERACIONES.**

##### **1. Los actos acusados.**

A folios 8 a 159 del cuaderno principal figura copia auténtica del Acuerdo No. 109 de 14 de marzo de 2001, *“Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Palmira”*, proferido por el Concejo Municipal de esa localidad. A folio 160 obra constancia de que dicha Corporación lo aprobó en dos debates y a folio 163 figura constancia de que fue sancionado el 14 de marzo de 2001 y publicado los días 15 y 16 del mismo mes y año.

El aparte demandado de dicho acuerdo es el que se resalta a continuación:

***“Acuerdo No. 109 de 2001***

***(14 de marzo)***

***Por el cual se adopta el plan de ordenamiento territorial”.***

***(...)***

***“TÍTULO III. COMPONENTE RURAL.***

***Subcapítulo 3. Área de Actividad Especializada Agroindustrial y Manufacturera.***

**Artículo 125. Definición.** *Se determina como Área de Actividad Especializada Agroindustrial y Manufacturera las señaladas en el Plano No. A 12 para este propósito así como las áreas ocupadas por los Ingenios y otros establecimientos industriales actualmente en funcionamiento o que puedan ser reutilizadas para usos similares.*

**Parágrafo 1.** *Las áreas ocupadas por los ingenios azucareros y las plantas industriales a diversificarse podrán ampliarse o diversificarse siempre y cuando el desarrollo propuesto sea colindante o adyacente y cuente con la autorización de la entidad ambiental competente.*

**“Parágrafo 2. Estos nuevos desarrollos deberán ceder el equivalente al valor del 10% del terreno en bruto del área del nuevo proyecto, en dinero, para la construcción, adecuación y dotación de zonas verdes y servicios dotacionales en los centros poblados, con preferencia en el más cercano al desarrollo propuesto. La estimación del valor del globo de terreno para aplicar la cesión, se hará mediante avalúo inmobiliario solicitado a las autoridades competentes.”**

## **2. Estudio y decisión del recurso de apelación.**

El demandante formuló, en esencia, dos cargos: el primero orientado a demostrar que el acto acusado constituye una aplicación errada de la facultad que los artículos 13, 14 y 15 de la Ley 388/97 le confieren a los municipios para ordenar la cesión gratuita de terrenos a los propietarios de obras urbanísticas, y el segundo, orientado a demostrar que la norma acusada estableció un impuesto que no ha sido creado ni autorizado por la ley.

El a quo consideró atinadas ambas apreciaciones y el municipio apelante las cuestiona porque considera, en primer término, que la norma demandada no constituye un impuesto sino el ejercicio de la facultad que le otorga la Ley 388/97 y otras disposiciones legales para exigir la cesión gratuita de terrenos a quienes pretendan obtener licencia para efectuar intervenciones urbanísticas y que dicha cesión, contrario a lo afirmado por el demandante y el a quo, no sólo procede respecto de suelos urbanos sino también rurales, a los que se refiere la norma demandada.

A juicio de la Sala el texto demandado no debe considerarse necesariamente como la creación de un impuesto porque algunas disposiciones legales permiten exigir, a título de obligaciones urbanísticas imputables a los propietarios de

inmuebles, compensaciones en dinero en virtud de actividades de construcción en vez de cesiones gratuitas de terrenos, como el numeral 2.6., del artículo 15 de la Ley 388 de 1997 que se estudiará más adelante.

Además, el acto acusado resultó del ejercicio de facultades relacionadas con el ordenamiento territorial, conferidas al Municipio por la Ley 388/97.

En efecto, el Concejo Municipal de Palmira no pretendió el ejercicio de facultad impositiva alguna y si bien el acto acusado contiene una obligación, ésta no tiene naturaleza tributaria sino urbanística porque se orienta a regular el uso del suelo y la ordenación del territorio municipal.

Prueba de lo anterior es que el Acuerdo No. 109 de 14 de marzo de 2001 del que forma parte la norma demandada invoca expresamente como su fundamento normativo la Ley 388 de 18 de julio de 1997, <sup>1</sup> *“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”*, que persigue igualmente la regulación del uso del suelo y la ordenación del territorio municipal.<sup>2</sup> Por otra parte, el Acuerdo mencionado contiene *“el plan de ordenamiento territorial de Municipio”*, materia que no guarda relación con el tema impositivo.

El contexto en que está ubicada la norma acusada, hace creíble las expresas manifestaciones del Municipio de Palmira, según las cuales, lo que pretendió al expedirla fue obtener una compensación en dinero por la obligación de ceder gratuitamente terrenos a favor del Municipio, con fundamento en las facultades que le confieren los siguientes artículos del Capítulo III de la Ley 388/97 que regula los planes de ordenamiento territorial:

---

<sup>1</sup> Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997. Fe de erratas en el Diario Oficial No. 43.127, de 12 de septiembre de 1997

<sup>2</sup> El artículo 1º de la Ley 388/97 señala expresamente que sus objetivos son los siguientes: **“1.** Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Areas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental. **2.** El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. **3.** Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres. **4.** Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. **5.** Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.”

**“Ley 388 de 1997.**

**“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.**

(...)

**Artículo 11. Componentes de los planes de ordenamiento territorial.** Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes:

1. El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.
2. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.
3. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

**Artículo 12. Contenido del componente general del plan de ordenamiento.** El componente general del plan de ordenamiento deberá contener:

1. Los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo que complementarán, desde el punto de vista del manejo territorial, el desarrollo municipal y distrital, principalmente en los siguientes aspectos:

1.1 Identificación y localización de las acciones sobre el territorio que permitan organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.

1.2 Definición de las acciones territoriales estratégicas necesarias para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio o distrito.

1.3 Adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y del conjunto de los recursos naturales.

2. Contenido Estructural, el cual deberá establecer, en desarrollo y concreción de los aspectos señalados en el numeral 1º de este artículo, la estructura urbano-rural e intraurbana que se busca alcanzar a largo plazo, con la correspondiente identificación de la naturaleza de las infraestructuras, redes de comunicación y servicios, así como otros elementos o equipamientos estructurantes de gran escala. En particular se deberán especificar:

2.1 Los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural y su articulación con los respectivos sistemas regionales.

2.2 El señalamiento de las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, así como de las áreas de conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

2.3 La determinación y ubicación en planos de las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos, por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad.

2.4 La localización de actividades, infraestructuras y equipamientos básicos para garantizar adecuadas relaciones funcionales entre asentamientos y zonas urbanas y rurales.

2.5 La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos en que estas categorías quedan definidas en el Capítulo IV de la presente ley, y siguiendo los lineamientos de las regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente en cuanto a usos del suelo, exclusivamente en los aspectos ambientales y de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales, para el caso de los municipios que las integran.

**Parágrafo 1º.** Para los efectos de la aplicación de las normas que aquí se establecen, se entenderá por estructura urbano-rural e intraurbana el modelo de ocupación del territorio que fija de manera general la estrategia de localización y distribución espacial de las actividades, determina las grandes infraestructuras requeridas para soportar estas actividades y establece las características de los sistemas de comunicación vial que garantizarán la fluida interacción entre aquellas actividades espacialmente separadas.

**Parágrafo 2º.** En cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 367 de la Constitución Política, y a fin de evitar que pueda haber zonas urbanas sin posibilidad de cobertura de servicios públicos domiciliarios, en adelante el perímetro urbano no podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios.

**Artículo 13. Componente urbano del plan de ordenamiento.** El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas.

Este componente deberá contener por lo menos:

1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de las áreas de expansión, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general y con las previsiones sobre transformación y crecimiento espacial de la ciudad.

2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las **áreas de expansión**; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, **y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.**

3. La delimitación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales, de conformidad con la legislación general aplicable a cada caso y las normas específicas que los complementan en la presente ley; así como de las áreas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

4. La determinación, en suelo urbano y de expansión urbana, de las áreas objeto de los diferentes tratamientos y actuaciones urbanísticas.

5. La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, incluyendo los de mejoramiento integral, la cual incluirá directrices y parámetros para la localización en suelos urbanos y de expansión urbana, de terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social, y el señalamiento de los correspondientes instrumentos de gestión; así como los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes, incluyendo la estrategia para su transformación para evitar su nueva ocupación.

6. Las estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, definiendo sus prioridades, y los criterios, directrices y parámetros para la identificación y declaración de los inmuebles y terrenos de desarrollo o construcción prioritaria.

7. La determinación de las características de las unidades de actuación urbanística, tanto dentro del suelo urbano como dentro del suelo de expansión cuando a ello hubiere lugar, o en su defecto el señalamiento de los criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior.

8. La especificación, si es del caso, de la naturaleza, alcance y área de operación de los macroproyectos urbanos cuya promoción y ejecución se contemple a corto o mediano plazo, conjuntamente con la definición de sus directrices generales de gestión y

*financiamiento, así como la expedición de las autorizaciones para emprender las actividades indispensables para su concreción.*

*9. La adopción de directrices y parámetros para la formulación de planes parciales, incluyendo la definición de acciones urbanísticas, actuaciones, instrumentos de financiación y otros procedimientos aplicables en las áreas sujetas a urbanización u operaciones urbanas por medio de dichos planes.*

*10. La definición de los procedimientos e instrumentos de gestión y actuación urbanística requeridos para la administración y ejecución de las políticas y decisiones adoptadas, así como de los criterios generales para su conveniente aplicación, de acuerdo con lo que se establece en la presente ley, incluida la adopción de los instrumentos para financiar el desarrollo urbano, tales como la participación municipal o distrital en la plusvalía, la emisión de títulos de derechos adicionales de construcción y desarrollo y los demás contemplados en la Ley 9ª de 1989.*

*11. La expedición de normas urbanísticas en los términos y según los alcances que se establecen en el artículo 15 de la presente ley.*

**Artículo 14. Componente rural del plan de ordenamiento.** *El componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales. Este componente deberá contener por lo menos:*

*1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.*

*2. El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.*

*3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos.*

*4. La localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente.*



5. La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las provisiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.

6. La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.

7. La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.

**Artículo 15. Normas urbanísticas.** Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala.

En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la Junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia.

### **1. Normas urbanísticas estructurales**

Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalecen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación sólo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:

1.1 Las que clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta ley.

1.2 Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo.

1.3 Las que definan las características de las unidades de actuación o las que establecen criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior, incluidas las que adoptan procedimientos e instrumentos de gestión para orientar, promover y regular las actuaciones urbanísticas vinculadas a su desarrollo.

1.4 Las que establecen directrices para la formulación y adopción de planes parciales.

1.5 Las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación.

## **2. Normas urbanísticas generales**

Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones.

En razón de la vigencia de mediano plazo del componente urbano del plan, en ellas también debe establecerse la oportunidad de su revisión y actualización e igualmente, los motivos generales que a iniciativa del alcalde permitirán su revisión parcial. En consecuencia, además de las regulaciones que por su propia naturaleza quedan contenidas en esta definición, hacen parte de las normas urbanísticas:

2.1 Las especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas para los procesos de edificación.

2.2 La determinación de las zonas de renovación, conjuntamente con la definición de prioridades, procedimientos y programas de intervención.

2.3 La adopción de programas, proyectos y macroproyectos urbanos no considerados en el componente general del plan.

2.4 Las características de la red vial secundaria, la localización y la correspondiente afectación de terrenos para equipamientos colectivos de interés público o social a escala zonal o local, lo mismo que la delimitación de espacios libres y zonas verdes de dicha escala.

2.5 *Las especificaciones de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios.*

**2.6 *Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso.***

2.7 *El señalamiento de las excepciones a estas normas para operaciones como macroproyectos o actuaciones urbanísticas en áreas con tratamientos de conservación, renovación o mejoramiento integral para las cuales se contemplen normas específicas a adoptar y concertar, en su oportunidad, con los propietarios y comunidades interesadas, estableciendo los parámetros, procedimientos y requisitos que deben cumplirse en tales casos excepcionales.*

2.8 *Las demás previstas en la presente ley o que se consideren convenientes por las autoridades distritales o municipales.*

### **3. Normas complementarias**

*Se trata de aquellas relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las provisiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento, y que deben incorporarse al Programa de ejecución que se establece en el artículo 18 de la presente ley. También forman parte de este nivel normativo, las decisiones sobre las acciones y actuaciones que por su propia naturaleza requieren ser ejecutadas en el corto plazo y todas las regulaciones que se expidan para operaciones urbanas específicas y casos excepcionales, de acuerdo con los parámetros, procedimientos y autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales. Entre otras, pertenecen a esta categoría:*

3.1 *La declaración e identificación de los terrenos e inmuebles de desarrollo o construcción prioritaria.*

3.2 *La localización de terrenos cuyo uso es el de vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo.*

3.3 *Las normas urbanísticas específicas que se expidan en desarrollo de planes parciales para unidades de actuación urbanística y para otras operaciones como macroproyectos urbanos integrales y actuaciones en áreas con tratamientos de renovación urbana o mejoramiento integral, que se aprobarán de conformidad con el artículo 27 de la presente ley.*

**PARAGRAFO.** *Las normas para la urbanización y construcción de vivienda no podrán limitar el desarrollo de programas de vivienda de interés social, de tal manera que las especificaciones entre otros de loteos, cesiones y áreas construidas deberán estar acordes con las condiciones de precio de este tipo de vivienda*

*(Este artículo fue modificado posteriormente por el artículo 1º de la Ley 902/04).*

De las disposiciones que invocó el Municipio para justificar las cesiones gratuitas a su favor, las que en realidad tratan sobre ese tema son las contenidas en los artículos **13 y 15 transcritos**.

En efecto, el artículo 13 trata sobre **el componente urbano** del plan de ordenamiento y lo define como *“un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como **suelo urbano y suelo de expansión urbana**, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas”*, componente que deberá contener, entre otros requisitos, **“2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.**

Conviene precisar en este punto que, tal como lo señaló el actor, el artículo 13 de la Ley 338/97 no sirve a los fines de fundamentar la cesión gratuita a que se refiere el Municipio demandado porque **únicamente la autoriza respecto del suelo urbano y de expansión urbana, mientras que el acto acusado la autoriza respecto del suelo en zona rural.**

Tampoco sirve como fundamento a la norma demandada la autorización para señalar las cesiones urbanísticas gratuitas contenidas en el numeral 2 del artículo 15 ibídem que regula lo atinente a las normas urbanísticas generales, pues ellas se definen como *“...aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes **zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión...**”*. Además se precisa que dichas normas se refieren al **“componente urbano del plan”**, y que hacen parte de ellas **“2.6 Las especificaciones de las cesiones**

***urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso.”***

El artículo 15 señala de modo claro e inequívoco que las normas atinentes a cesiones urbanísticas gratuitas y las directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, **hacen parte del componente urbano** del plan de ordenamiento territorial y se aplican a las **zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión**.

En consecuencia, no se aplican al componente rural dentro del cual está ubicada la norma demandada en el plan de ordenamiento territorial del Municipio de Palmira.

El artículo 37 ibídem invocado igualmente por el actor tampoco permite fundamentar el acto acusado porque si bien establece que *“las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general”* lo cierto es que **no se refiere al suelo de la zona rural al que aludió el acto acusado sino al urbano**, como se desprende del artículo 36 ibídem que define las actuaciones urbanísticas como *“la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles”* y establece que *“cada una de estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución que son orientadas por el componente urbano del plan de ordenamiento y deben quedar explícitamente reguladas por normas urbanísticas expedidas de acuerdo con los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en los artículos 13, 15, 16 y 17 de la presente ley”*.

También invocó el apelante como fundamento del acto acusado el artículo 99 ibídem que regula la expedición de licencias urbanísticas, el cual no trata sobre la facultad de regular las cesiones gratuitas en el plan de ordenamiento territorial y el artículo 117 ibídem, que se limita a señalar el deber de otorgar escrituras públicas de las cesiones gratuitas de terrenos y de registrarlas debidamente pero no establece facultad alguna de los municipios para regular dichas cesiones.<sup>3</sup>

En suma, las disposiciones comentadas de la Ley 388/97 no facultaban al Municipio de Palmira para establecer el pago de compensación alguna en dinero por las áreas ocupadas por los ingenios azucareros y las plantas industriales que pretendieran ampliarse o diversificarse, disposición contenida en el componente rural del plan de ordenamiento territorial.

La disposición demandada fue expedida, tal como lo señaló el actor, en virtud de una errada interpretación de las facultades conferidas a los Municipios por los artículos 13 y 15 de la Ley 388/97, en especial del numeral 2.6 del artículo 15 que establece que el componente urbano del plan de ordenamiento territorial contendrá *“las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios **compensen en dinero** o en terrenos, si fuere del caso.”* puesto que podía aplicarse al componente rural del plan, como lo aplicó el Municipio demandado.

---

1. Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere licencia expedida por los municipios, los distritos especiales, el Distrito Capital, el departamento especial de San Andrés y Providencia o los curadores urbanos, según sea del caso. Igualmente se requerirá licencia para el loteo o subdivisión de predios para urbanizaciones o parcelaciones en toda clase de suelo, así como para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amoblamiento. 2. Dichas licencias se otorgarán con sujeción al Plan de Ordenamiento Territorial, planes parciales y a las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 y en su reglamento, no se requerirá licencia o plan de manejo ambiental, cuando el plan haya sido expedido de conformidad con lo dispuesto en esta ley. 3. Las entidades competentes y los curadores urbanos, según sea del caso, tendrán un término de cuarenta y cinco (45) días hábiles para pronunciarse sobre las solicitudes de licencia, contados desde la fecha de la solicitud. Vencidos los plazos sin que las autoridades se hubieren pronunciado, las solicitudes de licencia se entenderán aprobadas en los términos solicitados, quedando obligados el curador y los funcionarios responsables a expedir oportunamente las constancias y certificaciones que se requieran para evidenciar la aprobación del proyecto presentado mediante la aplicación del silencio administrativo positivo. El plazo podrá prorrogarse hasta en la mitad del mismo, mediante resolución motivada, por una sola vez, cuando el tamaño o la complejidad del proyecto lo ameriten. 4. La invocación del silencio administrativo positivo se someterá al procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo. 5. El urbanizador, el constructor, los arquitectos que firman los planos urbanísticos y arquitectónicos y los ingenieros que suscriban los planos técnicos y memorias son responsables de cualquier contravención y violación a las normas urbanísticas, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que se deriven para los funcionarios y curadores urbanos que expidan las licencias sin concordancia o en contravención o violación de las normas correspondientes. 6. Al acto administrativo que otorga la respectiva licencia le son aplicables en su totalidad las disposiciones sobre revocatoria directa establecidas en el Código Contencioso Administrativo. 7. El reglamento establecerá los documentos que deben acompañar las solicitudes de licencia y la vigencia de las licencias teniendo en cuenta el tipo de actuación y la clasificación del suelo donde se ubique el inmueble. **PARÁGRAFO.** <Parágrafo adicionado por el Artículo 108 de la Ley 812 de 2003, el nuevo texto es el siguiente:> Con el fin de evitar los asentamientos humanos en zonas no previstas para tal fin por los planes de ordenamiento territorial, los notarios se abstendrán de correr escrituras de parcelación, subdivisión y loteo, hasta tanto no se allegue por parte del interesado el Certificado de Conformidad con Normas Urbanísticas expedido por la autoridad con jurisdicción en la zona donde se halle ubicado el predio, el cual debe protocolizarse dentro de la escritura. El Gobierno Nacional establecerá las características y condiciones del Certificado de Conformidad con Normas Urbanísticas, el cual tendrá un costo único para cualquier actuación". (...) **ARTICULO 117. INCORPORACION DE AREAS PÚBLICAS.** Adiciónase el artículo 5º de la Ley 9a. de 1989, con el siguiente parágrafo: "PARAGRAFO. El espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo."

Se concluye de lo anterior que el acto demandado violó efectivamente los artículos 13 y 15 de la Ley 388/97, razón suficiente para confirmar la sentencia anulatoria proferida por el a quo.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**Primero. CONFÍRMASE** la sentencia apelada.

**Segundo.** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase.**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA    MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO  
Presidente

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO